



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCELA SEPÚLVEDA FARAGO

**GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: O PAPEL DAS  
COOPERATIVAS DE CATADORES NA COLETA SELETIVA  
DO DISTRITO FEDERAL**

BRASÍLIA – DF  
2017

MARCELA SEPÚLVEDA FARAGO

**GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: O PAPEL DAS  
COOPERATIVAS DE CATADORES NA COLETA SELETIVA  
DO DISTRITO FEDERAL**

Relatório de pesquisa a ser apresentado  
como trabalho de conclusão da disciplina  
de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Suely Vaz  
Guimarães Araújo

Brasília – DF

2017

## **RESUMO**

A presente pesquisa buscou analisar o serviço de coleta seletiva do Distrito Federal, que atualmente é gerido pelo Serviço de Limpeza Urbana-SLU. O Objetivo da pesquisa foi investigar em que medida as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis têm contribuído para a implementação e qualidade da coleta seletiva no Distrito Federal. Para o desenvolvimento da pesquisa foram levantadas teorias acerca da implementação de políticas públicas, desenvolvimento sustentável e educação ambiental. Os métodos de pesquisa foram a observação participante, durante imersão no próprio órgão, entrevistas e pesquisa documental. Observaram-se durante a pesquisa aspectos gerais do serviço de coleta seletiva, ações de educação ambiental e mecanismos de inclusão dos catadores. Portanto, concluiu-se com a pesquisa que a atuação das cooperativas de catadores de materiais recicláveis se faz mais notada na melhoria da qualidade da coleta seletiva quando elas são responsáveis pela coleta.

## **GLOSSÁRIO**

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

ACJ – Aterro Controlado do Jóquei

ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

CBO - Classificação Brasileira de Ocupações

CENTPOOP - Central de Cooperativas de Materiais Recicláveis do Distrito Federal

CIISC - Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis

CSS - Coleta Seletiva Solidária

DF - Distrito Federal

GDF - Governo do Distrito Federal

GT - Grupo de Trabalho

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MNCR - Movimento Nacional de Catadores Materiais Recicláveis

PEVs - Pontos de Entrega Voluntária

PGDF - Procuradoria Geral do Distrito Federal

PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

RAs - Regiões Administrativas

SLU - Serviço de Limpeza Urbana

SURSA - Subsecretaria de Resíduos Sólidos do Distrito Federal

TERRACAP - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

TMB - Tratamento Mecânico Biológico

UnB - Universidade de Brasília

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Introdução .....  | 6  |
| 1.1 | Comentários Iniciais.....   | 6  |
| 1.2 | A Política Nacional e Distrital de Resíduos Sólidos e a Coleta Seletiva. .... | 7  |
| 1.3 | Unidade de Análise, Pergunta Norteadora e Objetivos da Pesquisa .....         | 11 |
| 2   | Referencial teórico .....   | 13 |
| 2.1 | Implementação das Políticas Públicas.....                                     | 13 |
| 2.2 | Reciclagem e Educação Ambiental.....  | 14 |
| 2.3 | O Papel dos Catadores no Caso Brasileiro.....                                 | 17 |
| 3   | Procedimentos metodológicos .....   | 19 |
| 4   | Diagnóstico do serviço de Coleta Seletiva do Distrito Federal .....           | 24 |
| 4.1 | Aspectos gerais do serviço de coleta letiva do Distrito Federal .....         | 24 |
| 4.2 | O Aterro Controlado do Jóquei e o Aterro Sanitário de Brasília .....          | 30 |
| 4.3 | Mecanismos de Inclusão dos Catadores nos Planos Distrital e Nacional ...      | 32 |
| 5   | Considerações Finais.....   | 35 |
| 6   | Referências.....  | 37 |

# 1 Introdução

## 1.1 Comentários Iniciais

O presente relatório de Residência em Política Pública tem como objetivo analisar o serviço de coleta seletiva, principalmente o papel das cooperativas e associações de catadores na implementação da coleta no Distrito Federal.

A construção de sociedades sustentáveis é um dos grandes desafios do século. A transformação maciça dos espaços urbanos intimamente relacionada aos padrões de consumo e produção é uma das questões principais dentro dessa problemática. Nesse quadro, a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos é fator crucial na conformação de uma herança ambientalmente saudável para as futuras gerações.

Inserida nesse amplo debate mundial encontra-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS formalizada no Brasil em 2010, como resultado de mais de 20 anos de discussão no Poder Legislativo e com o objetivo de promover mudanças positivas no país no sentido de estabelecer uma destinação ambientalmente adequada e consciente dos rejeitos urbanos<sup>1</sup>.

O modelo de serviço de Coleta Seletiva no Distrito Federal tem início em 2014 e, atualmente, é gerido pela autarquia Serviço de Limpeza Urbana - SLU, vinculada à Secretaria de Estado de infraestrutura e Serviços Públicos, por força do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015. O SLU, a partir da Lei Distrital nº 5.418<sup>2</sup>, de 24 de novembro de 2014, da Lei nº 5.275<sup>3</sup>, de 27 de dezembro de 2013, e nos termos das Leis Federais nº 11.445<sup>4</sup>, de 05 de janeiro de 2007, e a Lei nº 12.305<sup>5</sup>, de 02 de agosto de 2010, tem “como finalidade a gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos e sua missão é mobilizar a comunidade para a manutenção da limpeza dos espaços públicos, tratar e dispor adequadamente os resíduos sólidos urbanos.” (SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA, 2016).

---

<sup>1</sup> Lei Federal nº 12.305/2010.

<sup>2</sup> Esta Lei institui a Política Distrital de Resíduos Sólidos.

<sup>3</sup> Dispõe sobre o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal e dá outras providências.

<sup>4</sup> Lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

<sup>5</sup> Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Na Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei nº 5418, de 24 de novembro de 2014, que instituiu a Política Distrital de Resíduos Sólidos, o serviço de coleta seletiva é considerado como um instrumento relevante para o alcance das metas e objetivos da política. A coleta seletiva é definida nesses dois instrumentos como a coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição e composição.

De forma consonante com a lei que institui a PNRS, que em seu art. 6º, inciso V, define como um dos princípios da gestão dos resíduos sólidos a gestão de forma cooperada entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade, o serviço de coleta seletiva do Distrito Federal é gerido de forma cooperada envolvendo o Governo do Distrito Federal - GDF, organizações de catadores, empresas privadas de reciclagem e a sociedade em geral.

Logo, é fundamental compreender como serão integrados os diversos atores sociais envolvidos com a gestão dos resíduos sólidos, especialmente as cooperativas de catadores de materiais recicláveis, tendo em vista que o debate sobre o tema vem ganhando cada vez mais força e os catadores fazem parte da solução para a questão apresentada. Entretanto, o país tem assegurado que eles exerçam efetivamente esse papel? De que forma? Esse questionamento necessita ser verificado empiricamente e este é o objetivo desta pesquisa.

## **1.2 A Política Nacional e Distrital de Resíduos Sólidos e a Coleta Seletiva.**

Vários são os impactos gerados pela má gestão dos resíduos sólidos na sociedade contemporânea, muitos deles causadores de efeitos irreversíveis ao meio ambiente. Lidar de maneira responsável com os resíduos sólidos gerados por toda a sociedade configura-se como um problema global, cuja solução compreende um grande desafio a ser enfrentado por todos. Compreender como serão estruturados os projetos e as ações que viabilizem a atuação de uma parcela dos responsáveis por esse desafio é de grande relevância. Sendo assim, é de extrema necessidade apresentar o contexto que o serviço de coleta seletiva do Brasil e, especificamente, do Distrito Federal se insere levando em consideração toda sua complexidade.

Foram criados diversos espaços no qual o assunto foi debatido, porém é somente no programa de ação chamado Agenda 21, definido como “um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017), que a ideia de desenvolvimento sustentável e a integração de toda sociedade no processo de construção do futuro e conservação do meio ambiente se disseminou de forma mais efetiva.

Traçando uma linha do tempo, o primeiro projeto que trata sobre acondicionamento, coleta, tratamento, transporte e destinação dos resíduos de serviços de saúde foi o projeto de Lei 203 de 1991. Porém, somente no dia 2 de agosto de 2010, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a lei que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos. No dia 23 de dezembro foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto nº 7.404, que regulamenta a Lei nº 12.305 de agosto, e institui a PNRS, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

O objeto e o campo de aplicação da Lei nº 12.305/2010 são definidos em seu primeiro artigo, onde é descrito abaixo:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

§ 1º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

O objetivo principal da Política Nacional de Resíduos Sólidos, definido no art. 4º da citada lei, é:

Art. 4º A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.



Uma pesquisa realizada pela ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais apresentou que em 2015 a quantidade de municípios com iniciativas de coleta seletiva foi de 3.859, maior que o número de 2014 (3.608 municípios). O gráfico a seguir permite essa análise onde, apesar das diferenças regionais, podemos observar que a quantidade de municípios com iniciativas de coleta seletiva aumentou em todos os casos.

#### Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015

| QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS COM INICIATIVAS DE COLETA SELETIVA |       |      |          |      |              |      |         |       |       |       |        |       |
|---|-------|------|----------|------|--------------|------|---------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Região  | Norte |      | Nordeste |      | Centro-Oeste |      | Sudeste |       | Sul   |       | Brasil |       |
|   | 2014  | 2015 | 2014     | 2015 | 2014         | 2015 | 2014    | 2015  | 2014  | 2015  | 2014   | 2015  |
| Sim   | 239   | 258  | 767      | 884  | 175          | 200  | 1.418   | 1.450 | 1.009 | 1.067 | 3.608  | 3.859 |
| Não   | 211   | 192  | 1027     | 910  | 292          | 267  | 250     | 218   | 182   | 124   | 1.962  | 1.711 |
| Total   | 450   |      | 1.794    |      | 467          |      | 1.668   |       | 1.191 |       | 5.570  |       |

Fonte: Panorama Abrelpe 2015

Tabela 1 - Quantidade de municípios com iniciativas de coleta seletiva.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2017), coleta seletiva “é a coleta diferenciada de resíduos que foram previamente separados segundo a sua composição”. Ou seja, resíduos como papel, vidro, plástico e metais são possíveis de serem reciclados, já os resíduos contaminantes como pilhas e baterias, resíduos hospitalares e químicos, rejeitos que são os chamados lixos de banheiro, não podem ser reciclados. O lixo orgânico, como os restos de alimento, há a opção da compostagem onde é produzido adubo limpo e sustentável.

A separação prévia desses resíduos sólidos de acordo com a sua constituição ou composição é de fundamental importância para a qualidade da coleta, tendo em vista que na medida em que são misturados, a sua reciclagem se torna mais cara ou até inviável pela dificuldade em separá-los. Por este motivo, “a PNRS estabeleceu que a coleta seletiva nos municípios brasileiros deve permitir, no mínimo, a segregação entre resíduos recicláveis secos e rejeitos” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

Depois dessa primeira fase da coleta, os resíduos recicláveis coletados são levados para as centrais de triagem, onde são separados novamente de acordo com sua constituição e posteriormente vendidos para indústrias de reciclagem. Já os resíduos orgânicos são usados na produção de adubo orgânico e os rejeitos são enviados para aterros sanitários (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

A coleta seletiva pode ser feita porta-a-porta e por meio dos chamados Pontos de Entrega Voluntária - PEVs. A coleta porta-a-porta é feita por um caminhão que passa nas residências recolhendo os resíduos, podendo ser realizada ou por empresas privadas ou pelas cooperativas de catadores de materiais recicláveis contratadas pelo poder público. Já os PEVs, consistem em locais para entrega dos resíduos e posterior coleta (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

Como previsto na Lei nº 12.305/2010, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis são de fundamental importância na implementação da PNRS. De modo geral, “atuam nas atividades da coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, contribuindo para a cadeia produtiva da reciclagem” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

Como referido anteriormente, a PNRS atribui destaque à importância dos catadores na gestão integrada dos resíduos sólidos, estabelecendo expressamente entre seus princípios:

“o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” e a “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”.

As primeiras experiências de coleta seletiva no Distrito Federal não são recentes. De acordo com diagnóstico da Agência reguladora de águas, energia e saneamento básico – ADASA sobre os serviços de coleta seletiva, triagem e destinação dos resíduos recicláveis, a implantação do serviço de coleta seletiva no Distrito Federal inicia-se em 1990 em Brasília, por iniciativa do Instituto de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal (ADASA, 2015).

Em 1995, a partir da experiência realizada em Brasília, foi implementada, pelo SLU, a coleta seletiva em 24 Superquadras Residenciais da Asa Sul, sendo posteriormente ampliada para todas as 144 superquadras residenciais do Plano

Piloto e regiões do Lago Sul e Norte. Na época, o serviço beneficiou aproximadamente cerca de 220.000 habitantes (ADASA, 2015).

É válido ressaltar que o serviço de coleta seletiva começou a ser feito pelo próprio SLU em 2007, utilizando-se de equipamentos e pessoal próprios. Além de que, em 2011, o SLU passa a implantar serviços de coleta seletiva experimentais na tentativa de auxiliar um plano de coleta seletiva para todo o Distrito Federal (ADASA, 2015).

O modelo de coleta seletiva atual do Distrito Federal tem início em 2014 e prevê a universalização do serviço. De acordo com o próprio site do SLU, o serviço de coleta seletiva é definido como:

O recolhimento de materiais recicláveis (papel, plástico, metal) que não devem ser misturados ao lixo comum das residências ou local de trabalho. Trata-se de um cuidado dado ao resíduo que começa com a separação dos materiais em orgânicos e inorgânicos, e, em seguida, com a disposição correta para o reaproveitamento e reciclagem. (SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA, 2015).

Para estar de acordo com a PNRS e a Política Distrital de Resíduos Sólidos, a coleta seletiva do Distrito Federal deve seguir os princípios estabelecidos nas respectivas leis.

### **1.3 Unidade de Análise, Pergunta Norteadora e Objetivos da Pesquisa**

A pesquisa teve foco no desempenho das cooperativas e associações de catadores em relação à implementação da coleta seletiva no Distrito Federal, a unidade de análise aplicada foram as ações do SLU no fortalecimento da classe e consequente contribuição dos catadores para o crescimento da coleta seletiva. Assim, será possível compreender a política pública como ela realmente ocorre e como essas associações podem influenciar diretamente no funcionamento da política.

Nesse sentido, fez-se necessário escolher a dimensão que mais se adequa ao objetivo da pesquisa, por isso, entre as várias dimensões que o serviço de coleta seletiva possui, a dimensão analisada foi a participação dos catadores, guiada pela seguinte pergunta: **“Em que medida as cooperativas e associações de**

**catadores têm contribuído para a implementação da coleta seletiva no Distrito Federal?”.**

A presente pesquisa teve como objetivo investigar de que forma as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis têm contribuído para a implementação da coleta seletiva no Distrito Federal, logo, como se observam as diretrizes fixadas na Lei nº 12.305/2010.

A maneira como se tentou responder à pergunta norteadora e conseguir chegar à conclusão do objetivo da pesquisa foi com base em alguns objetivos específicos. Primeiramente, foi preciso mapear e entender como se dão as ações do SLU em relação às associações de catadores e à coleta seletiva no Distrito Federal. Depois, identificar se essas ações têm sido eficazes e quais são os impactos delas na qualidade da coleta. E então, averiguar, ainda, se houve mudança na gestão da coleta seletiva a partir da inclusão das cooperativas de catadores.

Finalizada essa Introdução, nos capítulos seguintes serão expostos o referencial teórico utilizado na pesquisa, os procedimentos metodológicos e os resultados obtidos no presente relatório, além das considerações finais.

## **2 Referencial teórico**

Para se analisar o serviço de coleta seletiva do Distrito Federal foi necessário o levantamento de alguns pressupostos teóricos. Levando em consideração o tema escolhido e o enfoque dado na presente pesquisa, se demonstra a necessidade de um embasamento teórico que envolva o levantamento de teorias relacionadas à implementação de políticas públicas, reciclagem, catadores e educação ambiental como será visto neste capítulo.

### **2.1 Implementação das Políticas Públicas**

O desenvolvimento sustentável necessita de mecanismos para ser disseminado na sociedade. O estudo do campo das políticas públicas envolve, entre outras abordagens, compreender esse papel do Estado e suas implicações na sociedade contemporânea e identificar as relações existentes entre os diversos atores e compreender a dinâmica da ação pública.

As demandas por política pública são tema abordado por Rua (1997), e se apresentariam em três tipos: as demandas novas, as recorrentes e as reprimidas. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) que está na pauta de desenvolvimento sustentável, no caso, envolve demandas recorrentes. Como definido pela citada autora, as demandas desse tipo expressariam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, que voltam sempre a aparecer no debate político e na agenda governamental. A questão dos resíduos sólidos está assim inserida, ou seja, o problema vem sendo tratado pelo poder público, mas ainda apresenta deficiências e lacunas relevantes que precisam ser resolvidas. Além disso, nesse tema são constantemente trazidos à pauta problemas antes não tocados. Trata-se de uma questão complexa, que traz e poderá continuar trazendo efeitos maléficos e irreversíveis ao meio ambiente e à sociedade, se não controlados.

Um dos pontos de partida para se compreender uma política pública é dividir o seu processo de construção em diversas fases, denominando-se essa divisão por alguns teóricos como o ciclo das políticas públicas. Esse por sua vez é definido por Rocha (2012 *apud* HILL; HUPE, 2009) como um entendimento do processo da

política como um composto de sequência de ações divididas em categorias funcionais de atividades as quais podem ser decompostas em fases ou estágios. Essas fases são classificadas comumente como: definição de agenda, formação política (formulação e decisão), implementação e avaliação.

Segundo Silva e Melo (2009), a fase de implementação é definida como “a execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”.

Inserida na visão clássica da ação governamental, essa definição da fase de implementação não considera o ciclo das políticas públicas como um processo, pois não leva em conta os efeitos retroalimentares.

Em outra perspectiva, Silva e Melo (2009) aborda o ciclo da política como um processo, e a implementação vista como uma dimensão importante desse processo. Essa perspectiva propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam vistos como uma solução para a correção dos problemas na fase de formulação da política. Assim, consideram-se todos os obstáculos e problemas encontrados nas fases de implementação e avaliação.

Esses dois modelos discutidos são formas simplificadas de expressar a fase de implementação e o ciclo das políticas públicas. De acordo com Silva e Melo (2009, p. 8) “essa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irreal do funcionamento da administração pública, que aparece como um mecanismo operativo perfeito, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente”.

Contrapondo esses dois modelos, uma visão mais consistente e congruente com a realidade da fase de implementação de uma política pública seria enxergar essa como um momento de aprendizado, onde diversos atores estão envolvidos, e possuem poder de decisão no processo de implementação e nas outras fases do ciclo.

## **2.2 Reciclagem e Educação Ambiental.**

A sociedade contemporânea em que se vive hoje possui características cada vez mais contraditórias ao trato com o meio ambiente. O crescimento populacional e as atividades econômicas tem provocado nesse contexto uma inevitável sensação

de cada vez menos espaço para a expansão, ou seja, é evidente que os recursos naturais que servem como base para a vida são finitos e precisam de atenção.

Nessa perspectiva, desenvolvimento não significa aumento contínuo da economia, a possibilidade de crescimento tem que ser definida de acordo com a capacidade de suporte dos ecossistemas, pensando-se simultaneamente em maior equidade e aumento da eficiência econômica (CAVALCANTI, 1998).

Analisando o contexto econômico-social, o Brasil, apesar de ter o agronegócio como sua principal atividade econômica, tem se tornado cada vez mais uma sociedade urbano-industrial. Esse intenso crescimento urbano trouxe a problemática do meio ambiente como questão política na discussão sobre o desenvolvimento sustentável.

Ou seja, desenvolver ao ponto sustentável significa desenvolver ao ponto de equilíbrio entre os três componentes do meio ambiente, ou seja, o ecológico, o social e o econômico. (CAVALCANTI, 1998).

Em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e formulado o conceito de desenvolvimento sustentável como “a capacidade de desenvolver no presente, sem comprometer as necessidades das gerações futuras”.

Com esse aumento da quantidade de resíduos sólidos produzidos nos grandes centros urbanos, o governo fica com a missão de criar políticas públicas para o reaproveitamento destes resíduos, seja por reciclagem, incineração ou compostagem. Entre estas formas de reaproveitamento destaca-se a reciclagem, tanto por motivações financeiras, quanto ambientais (LINO, 2010). Neste sentido, a reciclagem pode ajudar as autoridades competentes na melhor gestão dos recursos naturais.

Pode-se dizer que a reciclagem é um sistema de recuperação de recursos com o objetivo de recuperar ou reutilizar resíduos, por meio da transformação destes em substâncias e materiais úteis à sociedade (RIBEIRO; LIMA, 2001). Assim, a reciclagem, pelo processo de separação do lixo, acaba diminuindo a pressão sobre os aterros sanitários ou demais tipos de destinação final, além de se apresentar como uma alternativa econômica para milhares de catadores (FRANÇA; RUARO, 2009).

Por conta disso, a reciclagem como uma solução eficiente para o reaproveitamento de itens descartados, é considerada uma das alternativas mais importantes para o desenvolvimento sustentável. Porém, para um melhor funcionamento da reciclagem, é de suma importância que se implante amplo sistema de coleta seletiva, no qual os recicláveis sejam separados nas residências e coletados pelas municipalidades (SIMONETTO; BORENSTEIN, 2006).

Como visto antes, é necessário ter uma forte participação da sociedade, no qual o acesso à informação, a transparência na gestão e os valores adotados pela sociedade sejam fundamentais para a garantia da participação da sociedade e na construção de uma sociedade sustentável (JACOBI, 2003 *apud*. JACOBI, 1997).

Nesse contexto, a educação ambiental é uma peça chave, já que proporciona o aumento de conhecimentos, mudanças de valores e aperfeiçoamento de habilidades, condições básicas para estimular maior integração e harmonia dos indivíduos com o meio ambiente (JACOBI, 2003 *apud*. PADUA; TABANEZ, 1998). Além, de promover mudanças éticas e o aumento da capacidade de avaliação e participação do educando frente os problemas ambientais.

Ao se contextualizar a educação ambiental, faz se necessário inserir essa em um contexto mais geral, o da educação para cidadania, que de acordo com Jacobi (2005) trata da capacidade do indivíduo de exercer os seus direitos nas escolhas e nas decisões políticas e ainda assegurar a sua total dignidade nas estruturas sociais.

A educação ambiental torna-se importante posto que essa possui o objetivo de mudar valores individuais, comportamentos e atitudes das questões ambientais. Além de conscientizar a população sobre a importância da sua participação na proteção ambiental e na efetivação das ações sustentáveis. Então, quanto mais houver aplicação da educação ambiental e consequentemente conscientização da população para a coleta seletiva, mais material será reciclado e menor será a quantidade de resíduos descartados em locais inapropriados.

Logo, o gerenciamento dos resíduos sólidos é um instrumento importante para reduzir a produção de poluentes prejudiciais ao meio ambiente e à saúde pública. É importante destacar que o gerenciamento de resíduos sólidos, assim como toda a PNRS, possui como princípio a gestão cooperada e a ideia de responsabilidade compartilhada, esse princípio se submete a ideia de que todas as



esferas da sociedade são responsáveis pela minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como seus impactos causados. Castilhos Junior (2003) sugere quatro pontos para se trabalhar gerenciamento de resíduos: redução na fonte; o reaproveitamento; o tratamento e a disposição final. O que caracteriza as áreas de atuação das associações de catadores.

## **2.3 O Papel dos Catadores no Caso Brasileiro**

Dentro da realidade apresentada até aqui nessa pesquisa, possui papel fundamental a figura dos catadores de materiais recicláveis que contribuem para a diminuição dos impactos ambientais causados pelo descarte incorreto dos resíduos.

O sistema capitalista em que o Brasil está inserido gera uma série de questões relacionadas à desigualdade social. A atividade realizada pelos catadores de materiais recicláveis surge em um cenário de grande pobreza onde eles não possuem os requisitos básicos de escolaridade para ingressar no mercado formal de trabalho. Dessa forma, surge o subemprego com condições mínimas de trabalho em função da necessidade de sobrevivência.

Com essa necessidade de sobrevivência, o crescente aumento da população e da urbanização, trouxe o conseqüente crescimento da geração de resíduos que passou a receber uma maior atenção por determinado grupo da sociedade nas áreas urbanas. Pessoas que separam no lixo materiais com condições de serem reutilizados ou reciclados. Assim, surgem os catadores, que seguem um caminho que os leva a uma organização social, mesmo inseridos de forma negativa na sociedade e com dificuldades, como a exploração de empresários (sucateiros) que compram o material coletado por preços muito baixos (GUTIERRES; ZANIN, 2011). Uma evidência disso é a formação do movimento social que representa a classe.

O Movimento Nacional de Catadores Materiais Recicláveis - MNCR é um movimento social que busca a organização dos catadores por todo o país, a valorização da classe sob os princípios da autogestão, ação direta, independência de classe, solidariedade de classe, democracia direta e apoio mútuo (MNCR, 2013).

O primeiro encontro nacional de catadores de papel, em 1999, e o primeiro congresso nacional de catadores de materiais recicláveis, em 2001, marca o surgimento desse movimento que resultou no lançamento da Carta de Brasília que

relata as experiências de pessoas que vivem em função da coleta de materiais recicláveis (MNCR, 2013).

Ou seja, com cerca de duas décadas de luta do movimento, hoje os catadores conquistam cada vez mais o seu espaço e têm sua voz ampliada diante da sociedade. A maior conquista do MNCR foi que, a partir de 2002, o catador de material reciclável é reconhecido como uma categoria de trabalho pela Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, apesar da atividade de catação ter surgido no contexto econômico há pelo menos 50 anos (MNCR, 2013).

Todavia, é de relevância destacar toda a diversidade do grupo social dos catadores em termos de identidade, onde a informalidade dificulta o acesso aos direitos trabalhistas. A classe é marcada pela insalubridade e exposição a grandes riscos de saúde sem nenhum apoio de seguro social (IPEA, 2013).

Em face a essa realidade, os catadores vivenciam uma situação contraditória. Como cita Medeiros e Macedo (2006), “essa dura realidade que caracteriza as condições de trabalho do catador se insere na percepção de ‘exclusão por inclusão’, na qual o catador é incluído socialmente pelo trabalho, mas excluído pela atividade que desempenha” (IPEA, 2013).

Independente de se encontrarem na parte mais vulnerável do ciclo da reciclagem, os catadores são peça fundamental em todo o sistema de produção de valor nessa área. De acordo com dados do IPEA (2010) cerca de 90% do material que é reciclado no Brasil é proveniente da atividade dos catadores. “Nesse contexto, conforme afirmou Benvindo (2010, p. 71), não há reciclagem sem catador, independentemente de sua forma de organização” (IPEA, 2013).

### 3 Procedimentos metodológicos

A análise do serviço de coleta seletiva do Distrito Federal foi feita por meio da imersão na autarquia Serviço de Limpeza Urbana - SLU e utilizou-se dos métodos de pesquisa como a observação participante, entrevistas e análise documental. Além dos métodos citados, a análise teve como base literaturas sobre o ciclo de políticas públicas, educação ambiental, reciclagem e o papel dos catadores na sociedade. Foi necessário fazer, também, toda descrição e contextualização da Política Nacional de Resíduos Sólidos e do programa de Coleta Seletiva do Distrito Federal.

Essa pesquisa foi elaborada com o intuito de planejar a análise de um aspecto de uma política pública a partir da imersão em uma organização. A imersão é um elemento essencial da Residência em Políticas Públicas. Isso porque, assim, é possível compreender a política pública como ela realmente ocorre, considerando “as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível –, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática” (RODRIGUES, 2008, p.117).

Segundo Minayo (2012) a observação participante se dá como um processo pelo qual um pesquisador se coloca em uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica.

A observação participante que foi feita na autarquia Serviço de Limpeza Urbana – SLU ocorreu entre os períodos de 14 de março de 2017 a 6 de junho de 2017, na Diretoria Geral do SLU, com objetivo de responder todos os objetivos dessa pesquisa através da análise e reflexão do serviço de coleta seletiva *in loco*. Durante o tempo de imersão, foram confeccionados 5 diários de campos para registrar as informações obtidas pela observação participante.

Com o objetivo de colher dados dos atores sociais envolvidos no serviço de coleta seletiva do Distrito Federal, foi realizada uma série de entrevistas semiestruturadas, que de acordo com Minayo (2012), é um modelo de entrevista que articula entre as entrevistas estruturadas e não estruturadas, logo possui perguntas previamente selecionadas, mas dando a liberdade ao entrevistador de inserir outras perguntas à medida que interesses vão surgindo.

As entrevistas foram realizadas com a assessora especial da autarquia Serviço de Limpeza Urbana – SLU, com uma assistente técnica da Subsecretaria de Resíduos Sólidos do Distrito Federal - SURSA, com um economista que atua como técnico de logística na Cooperativa CENTPOOP e com uma técnica da empresa Capital Reciclagem. Tem-se assim um total de quatro pessoas entrevistadas.

É importante registrar que, visando conhecer a realidade das cooperativas e associações de catadores, foi realizada em dezembro de 2016 uma visita ao lixão da Estrutural. Foi uma experiência necessária para conhecer as condições de vida dos catadores e compreender como funcionam as cooperativas lá inseridas. Foram realizadas, no próprio lixão, conversas informais com 2 catadores inseridos em cooperativas lá existentes, que também auxiliaram o alcance dos objetivos específicos.

Tendo em vista os órgãos citados, temos que, inicialmente, a SURSA, pertencente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal, tem competência para formular e supervisionar a implementação das políticas públicas na área de resíduos sólidos e saneamento ambiental, com base nas Políticas Distritais de Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Saneamento Básico, harmonizadas com as respectivas legislações federais. Sua atuação está focada na gestão integrada de resíduos sólidos do DF trabalhando com algumas ações prioritárias, como por exemplo, e de suma importância para a pesquisa, participar na elaboração do Plano de Coleta Seletiva.

O SLU é responsável pelo planejamento tático da coleta de lixo e descarte de resíduos, tendo um contato mais direto com alguns atores envolvidos na política, pelo estabelecimento de contrato com as empresas responsáveis pela coleta de lixo e limpeza das ruas, pela divulgação de informações, pela gestão de aterros, centros de triagens e lixões, e pela fiscalização sobre as empresas que executam o serviço, entre outros assuntos.

Como já destacado, um grupo que tem bastante peso dentro da política são as cooperativas de catadores, pois são eles que separam a grande maioria do lixo para a revenda dos materiais. No caso estudado, a CENTCOOP exerce a função de intermediário, ajudando os catadores em sua organização, vendas e direitos.

Outro grupo que se encontra dentro do campo da política são as empresas de reciclagem, que compram os resíduos dos catadores/cooperativas e trabalham o

material para que ele possa ser reutilizado. Este é o caso da Capital Recicláveis que compra folhas de jornais usados, metais ferrosos e não ferrosos, plásticos, e outros materiais.

As entrevistas seguiram os roteiros expostos na sequência tendo por objetivo conhecer e compreender a estrutura do serviço de coleta seletiva na região, a realidade local e o ponto de vista dos gestores.

Para a entrevista com a assessora especial que fica na diretoria geral do SLU foi utilizado o roteiro abaixo, onde procurou-se identificar os aspectos estruturais e as ações desenvolvidas pela autarquia. Além disso, buscou-se identificar os principais problemas em relação ao serviço de coleta seletiva.

### **Roteiro de Entrevista 1**

1. Qual é a sua função?
2. Como a coleta seletiva tem sido feita?
3. A coleta seletiva sempre foi feita por cooperativas? E em quais regiões atuam?
4. Quais mudanças ocorreram a partir da inclusão dessas cooperativas?
5. Quais as principais dificuldades encontradas na integração entre o SLU e as cooperativas?
6. Existem iniciativas de apoio do SLU a inclusão dos catadores? Quais?
7. Quais as ações do SLU para que a sociedade possa cada vez mais aderir à coleta seletiva em sua região?
8. Existe algum instrumento de controle da qualidade da coleta?
9. Em sua opinião, em que medida a inclusão das cooperativas de catadores influenciam na coleta seletiva?

Na outra entrevista realizada com a assistente técnica da SURSA, os objetivos não se diferenciam muito da realizada anteriormente, sendo a proposta principal a comparação entre os resultados obtidos. As perguntas para a entrevista encontram-se abaixo.

### **Roteiro de Entrevista 2**

1. Qual é a função da SURSA?
2. Qual é a sua função?

3. Qual é e como se dá a relação da SURSA com as cooperativas de catadores?
4. Existem iniciativas de apoio da SURSA para a inclusão dos catadores? Quais?
5. Quais são os principais problemas encontrados para executar essas ações?
6. Em sua opinião, em que medida a inclusão das cooperativas de catadores influenciam na coleta seletiva?

Como dito anteriormente, também foi feita entrevista com um economista que atua como técnico de logística na Cooperativa CENTPOOP, com o intuito de analisar e entender o lado das cooperativas de catadores na implementação da coleta seletiva. O roteiro segue abaixo.

### **Roteiro de Entrevista 3**

1. Qual é a função dentro do CENTPOOP?
2. Como funciona o CENTPOOP?
3. Como é realizado o ciclo da coleta seletiva feita pelas cooperativas de catadores?
4. Quais são os principais problemas encontrados para executar essas ações?
5. Quais são as iniciativas de apoio para a inclusão dos catadores?
6. Em sua opinião, em que medida a inclusão das cooperativas de catadores influenciam na coleta seletiva?

A última entrevista realizada foi feita com uma técnica da empresa Capital Reciclagem. O objetivo da entrevista foi levantar aspectos gerais de toda coleta seletiva, ou seja, desenvolver uma maior articulação entre todas as partes para assim compreender todo o ciclo do serviço de coleta seletiva. As perguntas para a entrevista podem ser vistas abaixo.

### **Roteiro de Entrevista 4**

1. Qual é a sua função?
2. Como é desenvolvido o serviço prestado pela Capital Reciclagem?
3. Qual a influência dos catadores para a empresa?
4. A coleta seletiva por cooperativas tem um bom desempenho na qualidade do material recebido?

5. Quais são os principais problemas enxergados?
6. Em sua opinião, em que medida a inclusão das cooperativas de catadores influenciam na coleta seletiva?

A pesquisa documental foi executada por meio de fontes secundárias, foram importantes nesse sentido: os relatórios dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos do Distrito Federal, publicados anualmente; memórias de reuniões; o diagnóstico sobre os serviços de coleta seletiva, triagem e destinação dos resíduos recicláveis no Distrito Federal, produzido a partir de uma consultoria contratada pela ADASA e pela United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO; e o Relatório publicado do primeiro semestre de 2016 da Ouvidoria do SLU.

As informações levantadas pela pesquisa documental foram essenciais para obter as respostas dos objetivos específicos, a partir da pesquisa buscou-se analisar os dados relacionados às ações para com as cooperativas de catadores e aos aspectos gerais do serviço de coleta seletiva. Os dados obtidos, triangulados com a observação participante e as entrevistas semiestruturadas, foram fundamentais para a concepção do diagnóstico.

Após a apresentação da metodologia utilizada para a concepção da pesquisa, no capítulo a seguir, serão apresentados os resultados obtidos e o diagnóstico sobre o serviço de coleta seletiva do Distrito Federal.

## **4 Diagnóstico do serviço de Coleta Seletiva do Distrito Federal**

O presente diagnóstico se deterá nas ações e estratégias executadas pelo Serviço de Limpeza Urbana – SLU bem como ações do Governo Federal, analisando a execução dos mecanismos de interação entre o órgão e as cooperativas, as atividades de inclusão aos catadores e a melhora na qualidade da coleta seletiva no Distrito Federal.

### **4.1 Aspectos gerais do serviço de coleta letiva do Distrito Federal**

Com a posse do governador Rodrigo Rollemberg, em 2015, foi criada a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, à qual o SLU passou a se vincular. E no dia 5 de janeiro de 2015, foi nomeada a atual Diretoria Geral, que tem como metas para esta gestão: “encerrar as atividades irregulares no lixão do Jóquei; inaugurar o Aterro Sanitário de Brasília; e aperfeiçoar a coleta seletiva com a inclusão dos catadores como prestadores de serviços” (SLU, 2016).

Recentemente, o SLU reformulou o projeto de coleta seletiva do Distrito Federal. Foi realizado em 2015 um estudo que caracterizou a composição dos resíduos de todas as Regiões Administrativas e permitiu identificar aquelas que possuem maior concentração de resíduos recicláveis. Por meio de uma parceria com a Adasa, foram contratadas consultorias que avaliaram estas informações e elaboraram uma proposta de implantação ou ampliação diferenciada em função de cada realidade local. Os locais de maior concentração de materiais recicláveis são as regiões onde a população possui maior poder aquisitivo, as verticalizadas e os centros comerciais. Portanto, essas áreas foram indicadas como prioritárias para a implantação da coleta seletiva, visando à racionalização da prestação destes serviços e a melhor relação custo-benefício em cada uma das RAs (SLU, 2016).

A quase totalidade dos domicílios (98%) tem serviço de coleta urbana de lixo, de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio - Pnad realizada pelo IBGE em 2010. Já a coleta seletiva, que estava sendo prestada em 31 RAs em 2015, foi reduzida para 23 RAs no início de 2016 e no final do mesmo ano, estavam sendo atendidas apenas as 14 maiores RAs do DF sendo 9 por meio de contrato



com empresa terceirizada e 5 por meio de contrato com cooperativas e as associações de catadores de materiais recicláveis, atendendo a 56% dos domicílios do DF (SLU, 2016).

As atividades em parceria com catadores organizados enfrentam dificuldades de ordem técnica (falta de capacitação), organizacional (organização do trabalho e baixa implementação da prática cooperativista) e econômica (competição pelo material reciclável, ausência de remuneração pelos serviços prestados pelos catadores) e carecem tanto de inserção institucional com base em instrumentos legais que garantam sua continuidade quanto de indicadores que possibilitem seu monitoramento e aprimoramento na perspectiva da sustentabilidade socioambiental e econômica (SLU, 2016).

De acordo com a assessora especial entrevistada, são feitas várias reuniões na própria sede do SLU com a presença de representantes das cooperativas de catadores acerca de variados temas que vão desde as reuniões para contratações, discutindo contratos, até a discussão dos locais que vão ser construídos e reformados para áreas de triagem, por exemplo. Existem várias dificuldades, tanto de controle como da ausência de uma mínima formação escolar por parte dos catadores, portanto o SLU tenta fazer o suporte de auxílio às cooperativas para que elas também possam ter voz, dando suas sugestões e expressando suas opiniões nessas reuniões. Uma das iniciativas foi a confecção de um resumo em um painel gráfico para eles verem o que tem sido discutido nessas reuniões.

No ano de 2016, o SLU contratou 4 cooperativas de catadores de materiais recicláveis para atender 5 RAs (até outubro de 2017) responsáveis pela prestação de serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos urbanos recicláveis domiciliares e comerciais, com a remoção do rejeito, para disposição final em local definido pelo SLU, com execução mediante o regime de empreitada global.

Ainda de acordo com as entrevistas, existem dois regimes passíveis de serem adotados, há o da empreitada por preço global, que é quando se contrata a execução do serviço por preço certo e total, e a empreitada por preço unitário, que é quando se contrata a execução do serviço por preço certo de unidades determinadas. No caso, foi utilizado o regime de empreitada global.

O tipo, a forma e os critérios de pagamento das organizações contratadas representaram uma alteração do modelo vigente até então. O contrato exige uma

quantidade mínima de resíduos a serem coletados nos roteiros definidos, que devem ser cumpridos obrigatoriamente nos dias e horários estipulados. Além disso, os catadores promovem a mobilização dos moradores para a separação adequada dos resíduos e se responsabilizam por triar os materiais para comercialização e por dispor os rejeitos no aterro do SLU (SLU, 2016).

De acordo com relatório dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos (SLU, 2016), as cooperativas R3, Renascer, Recicle a Vida e Acobraz foram as ganhadoras do processo de licitação executado por meio de chamada pública no sítio eletrônico do SLU, com a apresentação das regiões, das localidades e das condições de prestação dos serviços. As organizações de catadores receberam apoio da Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social por meio do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), contratado para este fim com recursos do Ministério do Trabalho pelo programa Pró-Catador. A R3 ficou responsável pela Região Administrativa de Santa Maria, a Cooperativa Renascer pelas regiões administrativas do Núcleo Bandeirante e Candangolândia, a Cooperativa Recicle a Vida pela região administrativa de Samambaia e a Cooperativa Acobraz pela região administrativa de Brazlândia (SLU, 2016).

Todos os resíduos sólidos secos coletados no serviço de coleta seletiva realizado pelo SLU são encaminhados para as organizações de catadores de materiais recicláveis. Na relação de associações e cooperativas assim definidas por elas mesmas, cujos dados sobre o número de filiados (associados ou cooperados) foram por elas fornecidos e não confirmados pelo SLU, foi identificado em 2015, um total de 33 organizações de catadores atuando no Distrito Federal (SLU, 2016).

Tendo em vista o Edital de Concorrência nº 03/2013 – CPL/SLU, a população prevista para ser atendida pelo o serviço de Coleta Seletiva era em torno de 2,57 milhões de habitantes (IBGE, 2010) e se dividiria em 4 lotes, cada um correspondendo a um conjunto de localidade do DF. Os lotes são divididos da seguinte forma: o lote 1 cobre as regiões de Brasília, Guará, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal; o lote 2 as regiões Park Way (exceção Quadra 3, 4 e 5), Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Gama, Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Riacho Fundo II; o lote 3 as regiões de Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Itapoã, São Sebastião, Lago Sul e Jardim Botânico, Lago Norte, Varjão, Sobradinho II, Fercal, Área Rural do DF; e o lote 4 Taguatinga, Brazlândia,

Ceilândia, Águas Claras, S.C.I.A/Estrutural e Park Way (Quadras 3, 4 e 5) (SLU, 2016).

Desde 2014, o serviço de coleta seletiva foi suspenso em várias regiões do Distrito Federal e em diversos momentos. Em 2015, o contrato do serviço de coleta seletiva destinado para o lote 3 foi rompido pela empresa contratada, Quebec, e parte de algumas regiões administrativas passaram a ser atendidas pela contratada do lote 1, a CGC, enquanto outra parte o serviço de coleta seletiva foi suspenso. Em dezembro de 2015, a empresa Valor Ambiental contratada para realizar o serviço, rompeu o contrato com o lote 2. Ambas as empresas, Quebec e Valor Ambiental, ao romperem o contrato, alegaram prejuízo financeiro (SLU, 2016).

Atualmente, de acordo com site do SLU, o serviço de coleta seletiva do Distrito Federal está suspenso nas cidades do Gama, Recanto das Emas, Estrutural, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II, Planaltina, Paranoá, Itapoã, São Sebastião, Fercal, Area Rural do DF, Guará, SIA, Lago Sul/Jd.Botânico, Lago Norte e Varjão.

O SLU justifica que após o término do contrato, algumas empresas veem na atividade um investimento alto com baixo retorno. A primeira suspensão da coleta seletiva ocorreu em março de 2015 devido ao término do contrato com a empresa responsável. A relação custo/benefício de um programa de coleta seletiva para fins de reciclagem deve ser analisada distinguindo-se as esferas pública e privada, ou seja, o governo de um lado e do outro as indústrias e catadores.

Esse contexto que engloba a viabilidade econômica da reciclagem dos resíduos é assunto de grande polêmica. Por um lado pode-se pensar nas dificuldades de custo da reciclagem que podem causar prejuízos ultrapassando a receita, e a dificuldade de implementação de um programa de coleta seletiva como um todo, desde a separação por parte da população que necessita de informação e da existência de uma educação ambiental, até a sintonia entre os atores do programa (administradores, catadores e recicladores).

Porém, devem ser colocados em destaque os benefícios que não se resumem em lucro econômico, ou seja, os benefícios ambientais e os sociais, como a melhoria da qualidade ambiental bem como a inclusão dos catadores em ambientes mais favoráveis ao trabalho.

O serviço de coleta seletiva, de acordo com o próprio site da organização, está em funcionamento nas regiões apresentadas no Quadro 1.

| <b>Lotes</b>   | <b>Regiões Administrativas</b>      |
|--|-------------------------------------|
| <b>Lote 1</b>  | I – Brasília (Asa Norte/ Asa Sul)   |
|  | XI – Cruzeiro                       |
|  | XXII – Sudoeste/Octogonal/SIG       |
| <b>Lote 4</b>  | III – Taguatinga                    |
|  | IX – Ceilândia                      |
|  | XX – Águas Claras                   |
|  | XXX – Vicente Pires                 |
|  | XXV – S.C.I.A                       |
|  | XXIV – Park Way (Qd. 03, 04 e 05)   |
| <b>Coleta Seletiva Inclusiva</b>                                 | Samambaia                           |
|  | Brazlândia                          |
|  | Santa Maria                         |
|  | Candangolândia / Núcleo Bandeirante |
| <b>Quadro 1 - Rota da Coleta Seletiva</b>                        |                                     |
| Fonte: SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA. Rota da Coleta Seletiva. 2017. |                                     |

Com as entrevistas, feitas pode-se perceber que as cooperativas apresentam dificuldade muito grande na prestação de contas. Então, foi criado pelo SLU um instrumento de controle onde os catadores das cooperativas conceituam a qualidade da coleta seletiva que eles recebem, pois há muita reclamação por parte das empresas e também das cooperativas em relação à qualidade do lixo recebido.

Esse instrumento é uma ficha onde o responsável pelo caminhão de coleta seletiva da empresa preenche com as informações de rota, horário e peso do material recolhido e a cooperativa carimba confirmando que recebeu o material (toda coleta seletiva tem necessariamente que ir para a cooperativa, está no contrato da empresa e ela não pode levar para outro lugar). Existe um quadro para verificar como as cooperativas estão enxergando a qualidade da coleta seletiva que chegam para elas. Porém, um dos pontos nesse processo é que a grande maioria dos

catadores não tem um mínimo de escolaridade, o que dificulta a veracidade das informações. Ademais, como relatado pela servidora do SLU, os catadores podem ser chantageados pela empresa ou mesmo não querendo confrontar dizem que o que na verdade está bom, está ruim e vice-versa. Ou seja, existem várias questões sociais, de interesse e econômicas, mas foi um instrumento que de alguma forma resultou em empoderamento por parte das cooperativas no sentido de questionar a qualidade.

Em contrapartida, foi de relevância para o SLU ter uma visualização da qualidade e separação do lixo, pois não existe um funcionário para avaliar cada coleta que chega. Logo, é de interesse tanto para as cooperativas como para o SLU que exista um bom aproveitamento da coleta, pois para ambos a qualidade é importante. Se essa avaliação se apresentar de maneira positiva significa que a população está separando o lixo e que está existindo comunicação entre as cooperativas e a empresa responsável pelo transporte.

Portanto, para o acompanhamento das atividades de limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos foi desenvolvido no próprio SLU um sistema de controle mais efetivo das medições dos contratos, mesmo antes de se concluir o processo de contratação de um sistema de informatização geral dos serviços. A aquisição das novas balanças e o desenvolvimento do sistema informatizado de monitoramento/acompanhamento das pesagens e das rotas das coletas realizadas permitiu ao SLU o controle mais eficaz das medições e um domínio em relação à prestação dos serviços contratados.

Comparativamente aos anos anteriores tem havido significativas alterações nos dados sobre os quantitativos dos serviços de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. O volume faturado de resíduos coletados e dispostos no Aterro Controlado do Jóquei tem diminuído de forma contínua, o que pode ser explicado por diversos aspectos, entre eles a crise econômica e um controle mais efetivo do SLU na fiscalização dos contratos. A contratação de organizações de catadores para realizar a coleta seletiva de materiais recicláveis foi uma nova forma de inserção socioprodutiva da categoria de catadores e pode vir a ser uma estratégia tendo em vista que, segundo entrevista com a servidora do SLU, na coleta seletiva feita pelas cooperativas o índice de recuperação de materiais recicláveis que voltam ao ciclo produtivo é de 76%.

Como observou Cortez (2002, p. 140) “é preciso ter uma bem estruturada rede de catadores, carrinheiros e coletores, para que esses materiais não fiquem apodrecendo em recipientes amontoados nas ruas e residências”. A atuação das cooperativas é fundamental para a concretização dos objetivos e metas estabelecidos para uma adequada gestão ambiental, onde a separação dos materiais recicláveis cumpre papel estratégico sob vários aspectos: estimula o hábito da separação do lixo na fonte geradora para o seu aproveitamento, promove a educação ambiental voltada para a redução do consumo e do desperdício, gera trabalho e renda e melhora a qualidade do material recolhido.

## **4.2 O Aterro Controlado do Jóquei e o Aterro Sanitário de Brasília**

O Aterro Controlado do Jóquei - ACJ, antigo lixão da Estrutural, é de propriedade da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap, em processo de transição para o SLU e tem sido utilizado como área para a disposição final dos resíduos sólidos desde a década de 60.

Ocupando uma área de cerca de 200 hectares, o ACJ tornou-se um grande foco de degradação ambiental tendo em vista tanto os corpos hídricos com a possibilidade de contaminação quanto os conflitos sociais, motivados pela invasão de catadores no seu entorno. “Uma das questões mais polêmicas é a localização limítrofe ao Parque Nacional de Brasília, com impactos ambientais desencadeados pelas águas percoladas” (SALGADO, 2016).

O Decreto 37.130/2016 cria o Grupo de Trabalho - GT sob a coordenação da Casa Civil que tem como finalidade o acompanhamento do plano de erradicação das irregularidades no ACJ. E como suporte para essas ações, o Comitê de Inclusão dos Catadores foi reintegrado. Logo, os catadores de materiais recicláveis estão sendo assistidos pelo poder público para que o processo de transição para o Aterro Sanitário de Brasília seja bem entendido (SLU, 2017).

Porém, esse processo tem encontrado muitos obstáculos tendo em vista as dificuldades de comunicação entre os catadores e o governo “uma vez que não há uma integração efetiva das propostas dos representantes dos catadores na mesa de negociação” (SLU, 2017).

Cabe ressaltar que apesar do GDF ter passado por dificuldades financeiras, de acordo com entrevista, a liberação de recursos financeiros de forma prioritária pela governança formada pela Seplag, Sefaz, Casa Civil e PGDF para as obras do Aterro Sanitário de Brasília foi o que viabilizou no final de 2016 a sua implantação (SLU, 2017).

De acordo com o relatório de 2016 do SLU, por meio da coleta seletiva foram recolhidas, em média, 155 t/d, que foram destinadas a 14 organizações de catadores, sendo que 6 delas se encontram no Aterro Controlado do Jóquei em área específica para esta finalidade. Ao todo, foram encaminhadas para a reciclagem 131 t/d, sendo que, em média, 34 t/d foram originadas das usinas de Tratamento Mecânico Biológico - TMB, 54 t/d provenientes das organizações de catadores que trabalham diretamente no maciço do Aterro Controlado do Jóquei e 43 t/d das 8 organizações que atuam em espaços específicos, como nas Usinas TMB, em galpões próprios ou cedidos por órgãos do GDF.

Ainda de acordo com relatório de 2016 do SLU, em função de trabalhos contratados pelo SLU, em 2016 deixaram de ir para o Aterro Controlado do Jóquei 290 t/d de resíduos, correspondendo a 10,5% do total de resíduos coletados no DF (SLU, 2016). O volume faturado de resíduos coletados e dispostos no Aterro Controlado do Jóquei tem diminuído de forma contínua, o que pode ser explicado por diversos aspectos, entre eles a crise econômica e um controle mais efetivo do SLU na fiscalização dos contratos.

Cumprindo a Lei nº 12.305/2010 da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o Aterro Sanitário de Brasília que foi entregue no final de 2016 receberá apenas rejeitos depois do tratamento realizado pelo SLU com a participação dos catadores. Essa proporção de rejeitos ficará vigente até o SLU retomar a coleta seletiva de materiais em todas as RAs (SLU, 2016).

Cabe ressaltar, então, que diante esse cenário, a coleta seletiva tem papel potencial de inclusão social e geração de trabalho e renda para esses grupos mais desfavorecidos da sociedade. Além de contribuir para a sustentabilidade ambiental, os catadores podem influenciar diretamente no funcionamento da coleta.

Diante dessas informações, conclui-se que o tema inclusão social de catadores está diretamente ligado às políticas públicas de incentivo a organização coletiva desses catadores em associações, a sua especialização e o seu

fortalecimento social diante da importância de sua atividade para a sociedade como um todo.

#### **4.3 Mecanismos de Inclusão dos Catadores nos Planos Distrital e Nacional**

A gestão cooperada é fundamental para se ter um serviço de coleta seletiva eficiente, sendo assim, a participação por meio de instrumentos que colaboram para a inclusão de catadores e para uma educação ambiental, está entre as atribuições do SLU e da PNRS.

De acordo com entrevista, em maio de 2016, foi realizada uma capacitação pelo SLU em parceria com o Inesc, o Projeto Fênix<sup>6</sup> do TJDFT, a UnB de Ceilândia e a Cooperativa Recicle a Vida para cerca de 40 catadores das 4 cooperativas contratadas, para atuarem como mobilizador social, coletor, motorista e auxiliar administrativo com intuito de garantir uma melhor prestação nos serviços de mobilização porta a porta e coleta dos materiais recicláveis.

Uma iniciativa de relevância observada é que enquanto alguns profissionais recolhem o lixo seco durante a coleta porta a porta, existe um responsável pela mobilização da comunidade que bate nas portas dos moradores para sanar dúvidas relacionadas à separação dos resíduos e entregar informativos com as datas e os turnos da coleta seletiva. Os mobilizadores utilizam um aplicativo específico, desenvolvido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), para marcar quais residências foram informadas acerca do modelo de coleta seletiva (SLU, 2016).

Nesse contexto, a educação ambiental ganha cada vez mais importância na gestão dos resíduos sólidos. O desafio é atender tanto o grupo formal quanto o não-formal, para que o foco seja a transformação social como um todo.

---

<sup>6</sup> O Projeto Fênix – subprojeto do Programa Justiça Comunitária – visa a inclusão cidadã dos catadores de resíduos recicláveis do Distrito Federal, com a capacitação dos catadores, fortalecer o protagonismo individual na busca de soluções para seus próprios problemas, a partir do conhecimento de seus direitos sociais, como trabalhadores, além dos previdenciários e civis. Busca ainda a reflexão sobre as possibilidades de resolver os próprios conflitos sem o uso da violência, privilegiando o diálogo, na mediação e na cultura da paz (TJDFT).



Além da situação no DF deve ser colocado que, no plano nacional, foram alcançados importantes espaços para o fortalecimento e especialização das cooperativas e associações dos catadores.

O Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010, institui o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis - CIISC com a finalidade de coordenar a execução e realizar o monitoramento do Programa Pró-Catador.

Instituído ainda pelo Decreto nº 7.405/2010, o programa Pró-Catador traz em seu art. 1º que:

Fica instituído o Programa Pró-Catador, com a finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento.

Ou seja, o Decreto nº 7.405/2010 traz que programa Pró-Catador tem por objetivo “a capacitação, formação e assessoria técnica; a incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem; pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; organização e apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; fortalecimento da participação do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem; desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis; e abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas”.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2017) é promovido ainda, pelo MNCR em conjunto com outros órgãos, o Prêmio Cidade Pró-Catador “que tem a finalidade de reconhecer, valorizar e estimular práticas e iniciativas voltadas à inclusão social e econômica de catadores de materiais recicláveis na implantação da coleta seletiva” (MMA, 2017).

O programa Cataforte é outro projeto realizado no âmbito do Programa Pró-Catador, que “visa estruturar e fortalecer as redes de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, enquanto empreendimentos solidários” (MMA, 2017).

O projeto teve 3 fases, onde o Cataforte I visou o fortalecimento do cooperativismo dos catadores de materiais recicláveis; o Cataforte II teve foco no aprimoramento operacional das cooperativas; e o Cataforte III visa avanços no ciclo econômico e introdução no mercado da reciclagem (MMA, 2017).

Por meio de entrevista, foi observado que a SURSA é responsável por acompanhar e elaborar a estratégia de outro projeto de inclusão no DF que é parte do Plano Brasil Sem Miséria: a Coleta Seletiva Solidária (CSS). Onde “todos os resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta são destinados às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis” (MMA, 2017).

Essas iniciativas de priorização da classe dos catadores de materiais recicláveis na gestão dos resíduos sólidos são de grande importância para o fortalecimento e especialização do serviço, tendo em vista que o resíduo reutilizável além de ter valor econômico, tem o valor social. Logo, devido a esses instrumentos e às conquistas como o reconhecimento da atividade profissional pelo Ministério do Trabalho e Emprego desde 2002, fazem com que a atividade seja uma via de mão dupla onde existe a inclusão dos catadores por um lado e a reinserção dos resíduos na cadeia produtiva por outro, contribuindo assim para a vida útil dos aterros sanitários e qualidade ambiental.

## 5 Considerações Finais

Os resultados da pesquisa apontam que o Serviço de Limpeza Urbana – SLU ainda possui grandes desafios para que sejam eficazes as ações e estratégias criadas para possibilitar e aumentar a inclusão das associações e cooperativas de catadores, tendo em vista a complexidade da problemática apresentada. Porém, a atuação das cooperativas de catadores de materiais recicláveis se faz mais notada na melhoria da coleta seletiva quando elas são responsáveis pela coleta.

De acordo com os objetivos da pesquisa, foi observado que as ações das cooperativas de catadores de matérias recicláveis em relação à coleta seletiva no Distrito Federal têm impacto positivo na qualidade da coleta. É notória a diferença, pois em áreas em que a coleta seletiva é feita por cooperativas, a pesquisa apresentou que o índice de recuperação de materiais recicláveis que voltam ao ciclo produtivo é maior que e em áreas que a coleta é realizada de outras formas.

Desde o início da atual gestão, o SLU promoveu rodas de conversas e seminários com os catadores, tanto para a busca de solução e melhoria da convivência no Aterro Controlado do Jóquei, como para discussão da coleta seletiva. Ou seja, o SLU tem buscado a parceria com os diversos representantes dos catadores, para a construção de um projeto de coleta seletiva e de recuperação dos materiais que dê os melhores resultados possíveis para Brasília como um todo.

A inserção das cooperativas de catadores no processo de coleta dos resíduos vem sendo enxergada de maneira positiva, trazendo possibilidades de uma melhor educação ambiental e uma coleta seletiva mais eficaz, considerando o trabalho e o interesse do catador coletar aquilo que é de seu benefício próprio.

Acredita-se que um contato mais direto com a população e um instrumento que promova mais debate em relação aos resíduos sólidos seja fundamental. Os investimentos em programas como o Pró-Catador tem sido necessário para estabelecer o contato mais direto com os catadores e aumentar o debate na sociedade como um todo.

Por fim, esse relatório teve o intuito de demonstrar a importância da participação das associações e cooperativas de catadores na melhoria da gestão ambiental e gestão dos resíduos sólidos, principalmente no que diz respeito à coleta

seletiva e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, aos propósitos da PNRS.

A atuação das cooperativas é fundamental para a concretização dos objetivos e metas estabelecidos pela PNRS, onde o seu trabalho promove a educação ambiental voltada para a redução do consumo e do desperdício estimulando o hábito da separação do lixo na fonte geradora para o seu aproveitamento, além de gerar trabalho e renda às famílias que buscam a inclusão social e dependem dessa atividade para sobreviver. Neste sentido, é importante valorizar o trabalho das cooperativas de catadores que fazem da sua vida a coleta seletiva e a busca pela melhora da qualidade e crescimento da coleta com a sua adequada destinação final.

## 6 Referências

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015**. Disponível em: <[http://www.abrelpe.org.br/panorama\\_apresentacao.cfm](http://www.abrelpe.org.br/panorama_apresentacao.cfm)> Acesso em: 10 de maio de 2017.

BENVINDO, Aldo Z. **A nomeação no processo de construção do catador como ator econômico e social**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília.

ADASA; UNESCO. **Diagnóstico sobre os Serviços de Coleta Seletiva, Triagem e Destinação dos Resíduos Recicláveis no Distrito Federal**. Brasília, outubro de 2015. 90p. Disponível em: <<http://www.slu.df.gov.br/>>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de outubro de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

CAVALCANTI, C.(org.) **Desenvolvimento e Natureza: estudo para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1998.

CASTILHOS JUNIOR, Armando Borges, ed. **Alternativas de disposição de resíduos sólidos urbanos para pequenas comunidades**. São Carlos-SP: ABES/RiMa, 2003.

CORTEZ, Ana T. C. **A Gestão de Resíduos Sólidos Domiciliares: Coleta Seletiva e Reciclagem** – A Experiência em Rio Claro (SP). 2002, 150 f.

DAS GRAÇAS RUA, M. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos.** Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil - BID, 1997.

FRANÇA, R. G.; RUARO, E. C. R. **Diagnóstico da disposição final dos resíduos sólidos urbanos na região da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI),** Santa Catarina. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 6, p. 2191-2197, 2009.

GUTIERREZ, R. F. e ZANIN, M. **Empreendimentos Econômicos de Catadores de Resíduos e Legislações Vigentes: Avanços e Limites Gerais.** *Revista Interinstitucional de Psicologia*, 4 (2), Edição Especial, dezembro, 2011, p. 113-121.

IPEA: **Situação Social das Catadoras e Catadores de Material Reciclável e Reutilizável.** 2013. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>

JACOBI, Pedro et al. **Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade.** *Cadernos de pesquisa*, v. 118, n. 3, p. 189-205, 2003.

JACOBI, Pedro Roberto. **Educação ambiental:** o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. *Educação e pesquisa*, v. 31, n. 2, p. 233-250, 2005.

LINO, F. A. M. **Energy impact of waste recyclable in a Brazilian metropolitan.** *Resources, Conservation and Recycling*, v. 54, n. 11, p. 916-922, 2010.

MEDEIROS, Luísa F. R.; MACEDO, Kátia B. **Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência?** *Revista psicologia & sociedade*, n. 18, v. 2, 2006.

MINAYO, Maria Cecília. S.(org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 32ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/>> Acesso em 20 de junho de 2017.

**MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS.**

Disponível em < <http://www.mncr.org.br/>> Acesso em: 27 de maio de 2017.

PADUA, S.; TABANEZ, M. (orgs.). **Educação ambiental: caminhos trilhados no Brasil**. São Paulo: Ipê, 1998.

ROCHA, Ana Angélica B. M. **A importância da implementação para a análise das políticas públicas**. Pensamento & Realidade, São Paulo, ano XV, v. 27 n° 1/2012, p.3-16.

RODRIGUES, L, C. **Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas**. Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano 1, vol. 2, n° 2, jul-dez, 2008, p. 117-119.

RIBEIRO, T. F.; LIMA, S. C. **Coleta Seletiva de Lixo Domiciliar Estudos de Casos**. Revista Caminhos de Geografia, v. 2, n. 1, p. 50-69, 2001.

SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA. **Relatório dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos do Distrito Federal**. Brasília, 2016. 90 p. Disponível em: <<http://www.slu.df.gov.br/>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA. **Rota da Coleta Seletiva**, 2016. Disponível em:< <http://www.slu.df.gov.br/servicos/servicos-de-coleta/coleta-seletiva/coleta-seletiva.html> >. Acesso em: 08 de maio de 2017.

SALGADO, Gustavo Souto Maior. **Análise da situação atual do Lixão da Estrutural**. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, 2016 (Textos para Discussão n° 9). Disponível em <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1806>> Acesso em 27 de maio de 2017.

SIMONETTO, Eugênio de Oliveira; BORENSTEIN, Denis. **Gestão Operacional Da Coleta Seletiva De Resíduos Sólidos Urbanos – Abordagem Utilizando Um Sistema De Apoio À Decisão**, 2006 p. 449.